

Jörg Faust

Herrschaft, Transformation und Entwicklung in Lateinamerika

1. Einleitung

Dieser Essay widmet sich einer äußerst komplexen und vielschichtigen Thematik: den Zusammenhängen zwischen politischer Herrschaft, politischen Transformationsprozessen und sozioökonomischer Entwicklung. Diese Thematik auf wenigen Seiten erschöpfend abzuarbeiten ist ein wohl hoffnungsloses Unterfangen, zumal sich ganze Bibliotheken mit mehr oder weniger ertragreichen Abhandlungen zu dem skizzierten Komplex füllen ließen. Gleichwohl ist es das Ziel dieses Beitrags, zumindest in einer knappen Ideenskizze eine eher konzeptionelle Perspektive, angereichert mit einigen Verweisen auf empirische Befunde, auf die Zusammenhänge zwischen Herrschaft, Transformation und Entwicklung in Lateinamerika einzunehmen. Geleitet wird die Argumentation vom Forschungsprogramm des methodologischen Individualismus bzw. dessen neoinstitutionalistischer Variante. Entsprechend wird in Kapitel zwei zunächst auf die Vorteile einer institutionenökonomischen Perspektive auf die Zusammenhänge zwischen Herrschaft und Entwicklung verwiesen und diesbezüglich einige zentrale Forschungsergebnisse skizziert. In Kapitel drei wird sodann hinterfragt, inwieweit sich die allgemein formulierten Zusammenhänge und Befunde auch auf Lateinamerika übertragen lassen. Hierbei eröffnet sich mit Blick auf den Subkontinent zunächst ein gewisser Widerspruch. Auf der einen Seite lassen sich im statistischen Vergleich auch für Lateinamerika die positiven Auswirkungen von mehr Rechtsstaatlichkeit und demokratischer Herrschaft auf die wirtschaftliche Entwicklung konstatieren. Auf der anderen Seite sind jedoch hohe Korruption, mangelnde Rechtssicherheit und Partizipationsdefekte in den jungen Demokratien noch weit verbreitet. Diese Defizite sind eng mit dem Einfluss mächtiger Sonderinteressen auf die wirtschaftspolitischen Reformen verbunden. Mithin stellt sich in Kapitel vier die Frage, wie die Diskrepanz zwischen den für gesamtgesell-

schaftliche Entwicklung wünschenswerten politischen Institutionen und der Realität fragiler Staatlichkeit und defekter Demokratien zu erklären ist. Kapitel vier widmet sich dieser Frage und stellt hierbei verschiedene, eng miteinander verknüpfte Erklärungsmuster neoinstitutionalistischer Prägung vor.

2. Herrschaft und Entwicklung im Kontext der neoinstitutionalistischen Wende

Die Frage nach den Auswirkungen politischer Herrschaft auf die ökonomische Entwicklung ist eine der am meisten diskutierten Fragen in den Gesellschaftswissenschaften. Auch die Politikwissenschaft sucht nach Erkenntnissen, die darüber Auskunft geben, warum einige Gesellschaften mit großem Reichtum ausgestattet sind, während in anderen Gesellschaften die überwiegende Anzahl der Menschen in Armut leben muss. Bei der Suche nach generalisierbaren Antworten auf diesen Problemkomplex zeigt sich, dass die hierfür verwendeten Erklärungsversuche meist parallel zu den jeweils dominierenden Theorieansätzen in der modernen Politikwissenschaft verliefen. So standen etwa die Modernisierungstheorien der fünfziger und sechziger Jahre in enger Verbindung mit der struktur-funktionalistischen Argumentation David Eastons und Gabriel Almonds. In den sechziger und siebziger Jahren waren es Dependenz- und Weltsystemtheorien, welche die Debatte um sozioökonomische Entwicklungsblockaden in den Ländern des Südens prägten. Beiden Ansätzen gemeinsam ist eine systemische Perspektive, die ihren Ursprung im methodologischen Kollektivismus der Sozialwissenschaften findet. Jener methodologische Kollektivismus ist jedoch in zunehmendem Maße Kritik ausgesetzt. Der maßgebliche Kritikpunkt lautet dabei, dass der dieser Forschungsheuristik innewohnende Determinismus kaum dazu in der Lage sei, die Dynamik und die Heterogenität gesellschaftlicher Entwicklungen zu erklären, da Interessen und strategische Handlungsmotive vielfach weitgehend ausgeblendet werden (Esser 2001). Wie auch Klaus Bodemer (2001) in einem Überblick über die entwicklungstheoretische Debatte konstatiert, manifestierte sich diese Kritik besonders darin, dass weder die alten Modernisierungs- noch die Dependenztheorien dazu im Stande waren, die seit den 1970er Jahren zunehmenden Un-

terschiede wirtschaftlicher Performanz in den Ländern des Südens zu erklären.

Die Renaissance institutionenorientierter Forschung in den Gesellschaftswissenschaften ist daher Ausdruck der Kritik an der Kombination aus struktur-funktionalistischer Systemtheorie und soziologischem Behaviouralismus (Immergut 1998). Eng mit diesem Kritikpunkt verwoben ist das Bemühen um eine stärkere handlungstheoretische Fundierung gesellschaftswissenschaftlicher Theoriebildung. Denn unter der Annahme, dass kollektive Phänomene wie etwa die wirtschaftliche Entwicklung einer Gesellschaft, aus menschlichen Interaktionen hervorgehen, ist ein handlungstheoretischer Entwurf notwendig (Kunz 1997: 47). Institutionen werden in diesem Kontext als die sozialen Spielregeln einer Gesellschaft verstanden, die einerseits aus strategischen Interaktionen entstehen, andererseits jedoch auch den Handlungsspielraum der strategischen Interaktionen konstituieren und hierdurch kollektive soziale Phänomene beeinflussen (North 1992). Der Kern der in diesem Kontext entstandenen entwicklungstheoretischen Debatte um "gute" Regierungsführung ("*Good*" *Governance*) konzentriert sich in diesem Zusammenhang auf die ökonomischen Auswirkungen politisch-institutioneller Arrangements und besagt, dass es bestimmter staatlicher Institutionen bedarf, um wirtschaftliches Wachstum und steigende wirtschaftliche Produktivität zu provozieren (Olson 2000). Im Unterschied zu dem vornehmlich durch neoliberale Ökonomen getragenen Diskurs der achtziger Jahre, der sich lediglich auf die Reduktion staatlicher Aufgaben konzentrierte, hat die Diskussion um gute Regierungsführung mithin ordoliberalen Charakter.

Dabei werden Rechtsstaatlichkeit, Korruptionskontrolle und demokratische Institutionen als Kern guter Regierungsführung gesehen und zählen zu den wichtigsten Voraussetzungen für nachhaltiges Wachstum und steigende gesamtwirtschaftliche Produktivität (Faust 2006a). In liberaler Tradition stehend bedeutet die Existenz von Rechtsstaatlichkeit für den hier behandelten Problemkomplex maßgeblich die Sicherung der Eigentumsrechte der Wirtschaftssubjekte durch den Staat und vor dem Staat. Sind Eigentumsrechte aufgrund rechtsstaatlicher Herrschaftsweise gesichert, so hat dies zwei positive Effekte auf die wirtschaftliche Entwicklung: Erstens erhöht sich die Erwartungssicherheit bzw. der Planungshorizont der Wirtschaftssub-

jekte und damit ihre Investitionsneigung, was wiederum das wirtschaftliche Wachstum begünstigt. Denn unter den Bedingungen rechtsstaatlicher Herrschaft können sich die Wirtschaftssubjekte sicher sein, dass ihnen die Früchte von in der Gegenwart getätigten Investitionen in der Zukunft nicht durch Eingriffe in ihre Eigentumsrechte genommen werden (Bates 1998). Zweitens verbessert die steigende Erwartungssicherheit die Planungsmöglichkeiten der einzelnen Wirtschaftssubjekte, was wiederum zunehmende Effizienz der Ressourcenallokation und mithin steigende gesamtwirtschaftliche Produktivität nach sich zieht. Die Abwesenheit von Korruption bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die Privilegierung von Sonderinteressen durch illegale Strategien ausgeschaltet wird. Ein hoher Grad an Korruption beschädigt formal garantierte Eigentums- und Vertragsrechte und unterminiert damit den positiven Effekt rechtsstaatlicher Herrschaft. Zudem hat Korruption einen wettbewerbsverzerrenden Charakter, da über Korruption die Verteilung von Ressourcen nicht nach wirtschaftlichen Effizienzkriterien erfolgt, was der gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsentwicklung abträglich ist. Kurzum: Gemäß des dem *Good-Governance*-Konzept zu Grunde liegenden institutionenökonomischen Forschungsansatzes produziert die Existenz von Rechtsstaatlichkeit und die Abwesenheit von Korruption in Entwicklungsländern einen positiven Wachstums- und Produktivitätseffekt. Die Etablierung rechtsstaatlicher Herrschaft in Entwicklungs- und Schwellenländern ist mithin ein ökonomisch lohnendes Unterfangen, da sie zur Realisierung vorhandener Wachstumspotentiale beiträgt und den ökonomischen Aufholprozess der Länder des Südens begünstigt. Aber auch die Einführung demokratischer Rechte zeitigt eine positive Auswirkung auf die wirtschaftliche Entwicklung in Entwicklungsländern (Plümper 2001; Faust 2006a). Hierbei wird generell argumentiert, dass in Demokratien die Regierungen in geringerem Maße dazu in der Lage sind, spezielle Privilegien an kleine und einflussreiche Sonderinteressen zu vergeben. Durch diese Beschränkung orientieren sich daher die Wirtschaftspolitiken in Demokratien stärker an den umfassenden Interessen einer Gesellschaft bzw. an den Präferenzen des "durchschnittlichen" Bürgers, Konsumenten oder Steuerzahlers (Olson 1993). Deshalb stellen einige Autoren fest, dass Demokratien in Entwicklungsländern im Durchschnitt erfolgreicher öffentliche Basisdienstleistungen in den Bereichen Gesundheit und Wasser be-

reitetgestellt haben als Autokratien (Halperin/Siegle/Weinstein 2004). Wenngleich auch in Demokratien durchaus mächtige Sonderinteressen auf die Wirtschaftspolitik Einfluss nehmen, so fällt dieser Einfluss geringer aus als in Autokratien.

3. Herrschaft und Entwicklung in Lateinamerika

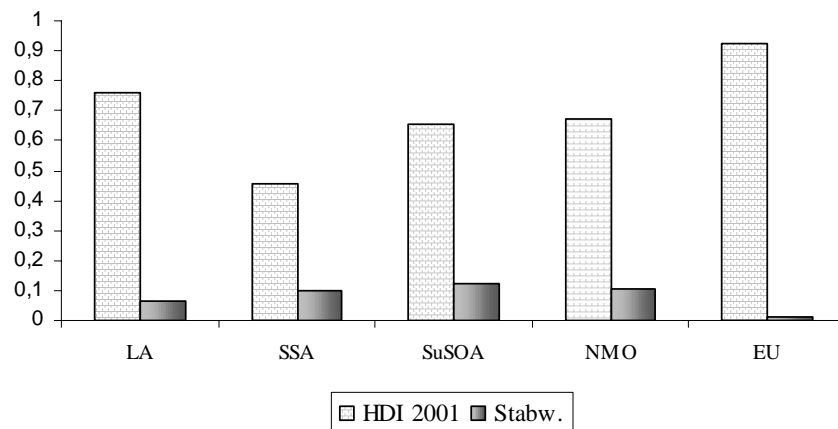
Vor dem Hintergrund dieser knappen Skizze über einige mögliche Zusammenhänge zwischen politischen Rahmenbedingungen und wirtschaftlicher Entwicklung lässt sich konstatieren, dass zumindest im internationalen Kontext die theoretisch geleitete Beschäftigung mit Lateinamerika vielfach impulsgebend auf die gesamte Disziplin gewirkt hat. Die Dependenztheorien orientierten sich vor allem an lateinamerikanischen Erfahrungen (Cardoso/Faletto 1976). Die Schuldenkrise der 1980er Jahre und der sich daraus entwickelnde neoliberale Diskurs waren vielfach an die Erfahrungen des lateinamerikanischen Subkontinents gebunden. Der moderne Klassiker der Transformationsforschung (O'Donnell/Schmitter 1986) spiegelte in Ansätzen bereits den Trend zu einem akteurszentrierten Institutionalismus wider und ist maßgeblich durch die Demokratisierungserfahrungen in Lateinamerika geprägt. Das einflussreiche, spieltheoretisch angeleitete Werk Adam Przeworskis (1991) über die Zusammenhänge zwischen Demokratisierung und ökonomischen Reformen hat ebenfalls Lateinamerika (und Osteuropa) als empirische Grundlage. Und schließlich hat die Beschäftigung mit den jüngsten Finanzkrisen in Lateinamerika (und Asien) die Debatte um die Konsequenzen zunehmender wirtschaftlicher Entgrenzung nachhaltig beeinflusst (Eichengreen 2002).

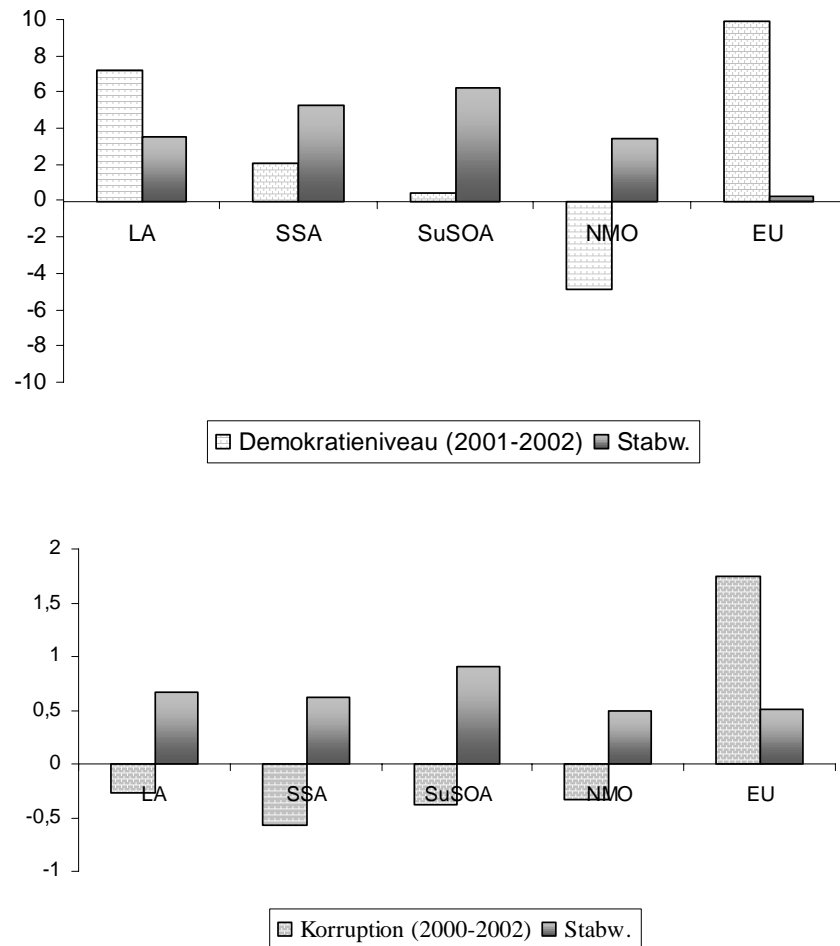
Mit Blick auf die Auswirkungen von rechtsstaatlicher Herrschaft und Demokratie liegen mittlerweile ebenfalls eine Reihe von vergleichenden Studien vor, welche die zuvor postulierten Zusammenhänge bestätigen.¹ So konnte für die 1990er Jahre gezeigt werden, dass das gesamtwirtschaftliche Produktivitätswachstum in lateinamerikanische Staaten durch höhere Rechtsstaatlichkeit und geringere Korruption signifikant positiv beeinflusst wurde (Faust 2003). Für den Zeitraum 1975-2000 zeigte sich auch für Lateinamerika, dass ein höheres De-

1 Hierbei ist allerdings zu konstatieren, dass die Lateinamerikaforschung mit Blick auf diese Thematik eher einem allgemeinen Trend folgte und diesen nicht angestoßen hat.

mokratieniveau die Effizienz wirtschaftlicher Ressourcenallokation signifikant positiv beeinflusste (Faust 2006b). Zudem konnte nachgewiesen werden, dass zwischen 1980 und 2000 die Höhe der Sozialausgaben und die Humankapitalbildung in Lateinamerika positiv durch steigende Demokratiewerte beeinflusst wurde (Avelino/Brown/Hunter 2005; Brown/Hunter 2004; Faust/Lauth/Muno 2004). Diese Befunde verdeutlichen, dass auch in Lateinamerika die Demokratisierung nicht nur ökonomische Effizienzvorteile gebracht hat, sondern zudem im Vergleich zu autokratischen Herrschaftsformen auch eine stärkere Ausrichtung der Regierungen an den sozialen Belangen der Bürger nach sich gezogen hat. Dies scheint die Tatsache widerzuspiegeln, dass Lateinamerika zur Jahrhundertwende nicht nur die – gemessen am *Human Development Index* – sozioökonomisch am weitesten entwickelte Entwicklungsländerregion war, sondern nach gängigen Indikatoren wie *POLITY* oder *Freedom House* zugleich auch die demokratischste.

Grafik 1: Entwicklungsniveau und politische Herrschaft in Lateinamerika





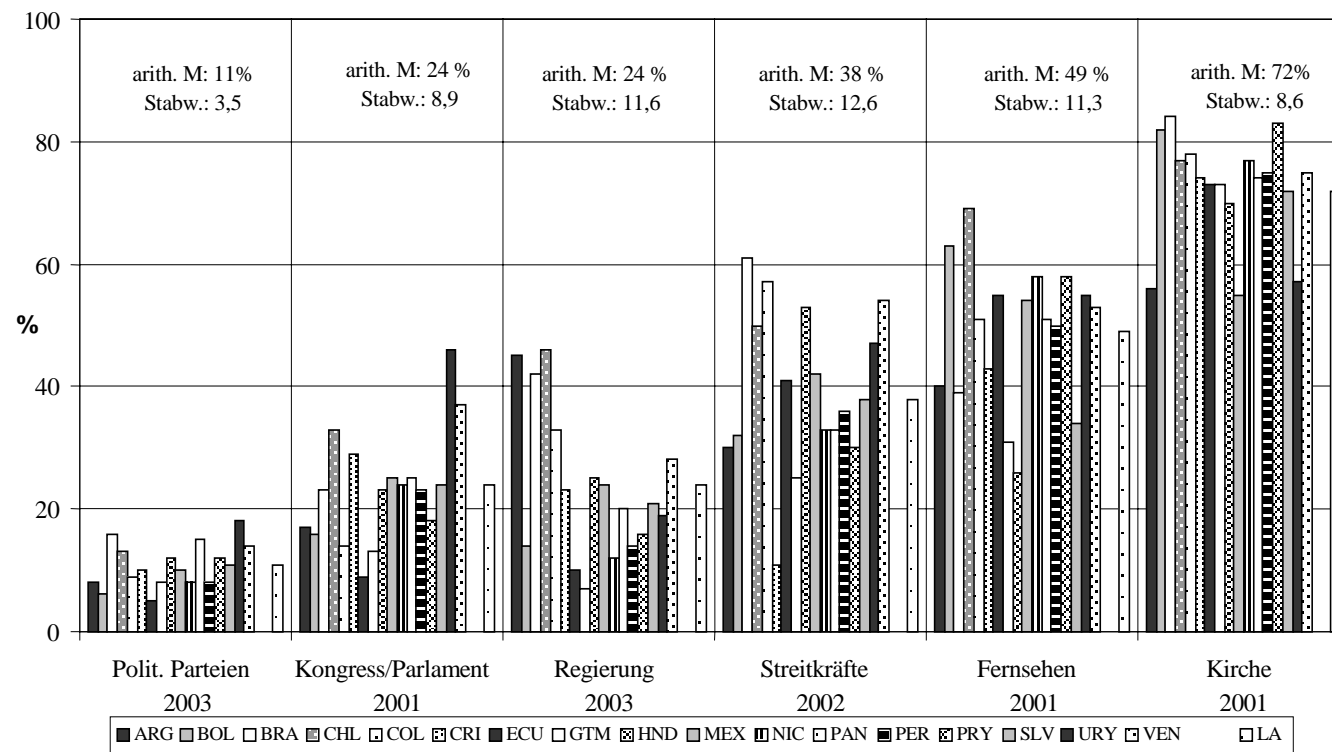
Anmerkungen: Demokrateniveau nach *POLITY IV*; Korruptionsniveau gemäß Weltbank *Governance*-Indikatoren (höhere Werte → weniger Korruption). Angegeben sind die Durchschnittswerte sowie die Standardabweichungen innerhalb einer Region.

LA = Lateinamerika,
 SSA = Sub-Sahara-Afrika,
 SuSOA = Süd- und Südostasien,
 NMO = Naher und Mittlerer Osten,
 EU = Europäische Union.

Letztere Aussagen kontrastieren auf den ersten Blick allerdings deutlich mit der vorherrschenden Diskussion hinsichtlich der sozial angespannten Lage und den offensichtlichen Konsolidierungsschwierigkeiten vieler junger Demokratien auf dem Subkontinent. Mangelnde Rechtsstaatlichkeit und Staatsversagen, ethnische Konflikte, neopopulistische Regierungen und soziales Elend sind nach wie vor enorme Herausforderungen in etlichen Ländern des Subkontinents. Bereits die letzte Abbildung in Grafik 1 verdeutlicht, dass mit Blick auf das Korruptionsniveau die lateinamerikanischen Werte im Durchschnitt kaum besser abschneiden als diejenigen für Sub-Sahara-Afrika und schlechter als der Durchschnitt Süd- und Südostasiens. Wie auch in der nachfolgenden Grafik 2 veranschaulicht, ist das Vertrauen der Bürger in zentrale demokratische Institutionen, welche die Verantwortung für Politikgestaltung und Politikimplementierung haben, äußerst gering. Parteien, Parlamente und Regierungen genießen lediglich ein geringes Vertrauen der Bevölkerung, während hingegen Organisationen, die in der Demokratie eigentlich nicht mit der konkreten Politikformulierung und Politikimplementierung betraut sind, deutlich höhere Vertrauenswerte bekommen. Und schließlich mag der lateinamerikanische Subkontinent zwar immer noch über das durchschnittlich höchste sozioökonomische Entwicklungsniveau im Vergleich zu anderen Entwicklungsländerregionen verfügen, doch die Performanz der vergangenen beiden Dekaden ist zumindest gegenüber dem asiatischen Raum unterdurchschnittlich.

Jene zuletzt genannten Aspekte spiegeln sich auch in der vergleichenden Transformationsforschung wider, die nach unterschiedlichen Subtypen demokratischer Herrschaft unterscheidet (Merkel et al. 2003) und die politische Ökonomie von Transformationsprozessen untersucht (Haggard/Kaufman 1995). Hierbei sind illiberale oder andere Varianten defekter Demokratien in Lateinamerika eher die Regel als die Ausnahme. Indem jedoch der Rechtsstaat ausgehöhlt und demokratische Bürger- und Partizipationsrechte eingeschränkt werden, zeitigt sich erneut ein starker Einfluss von mächtigen und gut organisierten Sonderinteressen auf die Wirtschaftspolitik dieser Staaten. Insofern bleiben dann auch die ökonomischen Früchte "guter" Regierungsführung weitgehend aus. Diese Differenzierung berücksichtigen statistische Untersuchungen, indem sie nicht lediglich binäre Unterscheidungen treffen, sondern Kategorien wie Korruptions- oder

Grafik 2: Institutionenvertrauen in Lateinamerika



Quelle: Zusammenstellung des Autors, *Latinobarómetro*, verschiedene Jahrgänge.

Demokratieniveau numerisch skalieren. Zudem kann durch weitere plausible Kontrollvariablen wie etwa ethnische Fragmentierung, Handelsoffenheit, Staatskonsum etc. der Effekt originär politischer Variablen auf die wirtschaftliche Entwicklung besser isoliert werden. Insofern löst sich der auf den ersten Blick erscheinende Widerspruch zwischen den Effekten unterschiedlicher Herrschaftsformen auf die sozioökonomische Entwicklung oftmals auf. Demokratie und Rechtsstaatlichkeit haben durchaus positive Effekte auf die sozioökonomische Entwicklung in Lateinamerika. Doch die Unterscheidung zwischen defekten und konsolidierten Demokratien, anhaltend hohe Rechtsunsicherheit und der Einfluss von Drittvariablen kann dann ebenfalls zeigen, dass die ökonomische Dividende der politischen und wirtschaftlichen Transformationsprozesse der vergangenen Dekaden oftmals vergleichsweise spärlich ausgefallen ist. Fallstudien bzw. der Vergleich weniger Fälle hingegen können besonders gut den Einfluss spezifischer Interessengruppen auf bestimmte Vorkommnisse bei der Politikfeldgestaltung zurückverfolgen. Dieser Aspekt wird jedoch oftmals in der überkommenen Diskussion zwischen neoliberalen und neostrukturalistischen Blaupausen der Wirtschaftspolitik in Lateinamerika ausgeblendet. Fruchtbarer sind aber solche Untersuchungen aus politökonomischer Perspektive, die sich mit dem Einfluss von Interessengruppen auf die Gestaltung wirtschaftspolitischer Reformen beschäftigen und zeigen, inwiefern hierdurch nicht wettbewerbskonforme Privilegien vergeben werden: Dies kann bei vermeintlich marktfreundlichen genauso wie bei staatsinterventionistischen Reformvorhaben der Fall sein. So zeigen etwa Fallstudien, wie durch Sonderinteressen beeinflusste Kapitalmarktliberalisierung in einigen Ländern die Verwundbarkeit des Subkontinents gegenüber externen Schocks erhöht haben (Kessler 1998; Faust 2004) oder wie Privatisierungsprozesse durch den Einfluss exklusiver Verteilungscoalitionen Wettbewerbsversagen begünstigten (Schamis 1999). Gleichzeitig wird aber auch deutlich, dass sich hinter sozial verbrämter Rhetorik oft staatsinterventionistische Politiken verbergen, die – etwa in der Sozialpolitik – vor allem staatsnahe Interessengruppen bedienen. Wird die Analyse des Einflusses von Interessengruppen noch mit den Eigenschaften des spezifisch politisch-institutionellen Kontextes verbunden, so kann eine solche Perspektive jenseits ideologischer Lagerkämpfe

zwischen Neoliberalismus und Staatsinterventionismus einen deutlichen Erkenntnisgewinn über Reformprozesse bringen (Muno 2005).

4. Ursachen defekter Demokratisierung und fragiler Staatlichkeit

Die Fragestellung, die sich aus den bisherigen Ausführungen ergibt, muss sich demnach den Ursachen defekter Demokratisierung und fragiler Staatlichkeit widmen. Denn offensichtlich herrscht (nicht nur) in Lateinamerika hierbei vielfach eine Diskrepanz zwischen dem aus gesamtgesellschaftlich wünschenswertem Aufbau demokratischer und rechtsstaatlicher Herrschaft und der tatsächlichen Ausprägung politischer Herrschaftsstrukturen. Diesbezüglich hat Manfred Mols (1985) bereits Mitte der 1980er Jahre auf die zu erwartenden Herausforderungen bei der Konsolidierung von Demokratie und Rechtsstaat in Lateinamerika aufmerksam gemacht; eine Thematik, an der sich seit den 1990er Jahren ein Großteil der vergleichenden Transformationsforschung abarbeitet.

Transformationsprozesse von autokratischen zu liberaldemokratischen Herrschaftsstrukturen sind institutionelle Veränderungen, die zwar eine kollektiv gut orientierte Zielsetzung verfolgen, aber gleichfalls mit enormen Koordinationsproblemen und Verteilungskonflikten einhergehen. Um sich in Richtung gemeinwohlorientierterer Ordnungen zu bewegen, müssen sich am Reformprozess beteiligte Akteure – seien es Unternehmer, zivilgesellschaftliche Akteure, Parteien oder Staaten – koordinieren, und sie müssen in diesem Koordinationsprozess Verteilungskonflikte bewältigen, die durch die institutionellen Reformbemühungen entstehen. Das Koordinationsproblem besteht vor allem darin, dass unterschiedliche Akteure im Transformationsprozess Regeln abstimmen müssen, was dadurch erschwert wird, dass sich durch die Demokratisierung gemeinhin neue Akteure konstituieren und diese meist unter Zeitdruck hochkomplexe Regelwerke reformieren oder gar erst etablieren müssen. Hinzu kommt besonders für Lateinamerika, dass der Transition zur Demokratie meist auch mehr oder weniger umfassende Dezentralisierungsprozesse folgten, welche die Anzahl der politischen Spieler in diesem Koordinationsprozess weiter erhöhte.

Die zentrale Herausforderung dieser Koordinationsprozesse ist, dass diese zugleich in einen Kontext starker Verteilungskonflikte eingebettet sind. Tiefgreifende Staatsreformen wie der Übergang zur Demokratie bedingen Verteilungskonflikte, da sie die beteiligten Akteure in Gewinner und Verlierer der Reformen spalten (Faust 2004). Versuche, Demokratie und Rechtsstaat zu etablieren, führen nicht nur zu politischen Konflikten zwischen den in der Autokratie politisch Privilegierten und der von ihr unterdrückten Mehrheit. Demokratisierungsprozesse lösen auch ökonomische Verteilungskonflikte aus, da die ehemals Ausgeschlossenen versuchen werden – mittels der ihnen zuerkannten politischen Rechte – auch eine ökonomische Umverteilungspolitik durchzusetzen (Haggard/Kaufman 1995). Gerade die lateinamerikanischen Transformationsprozesse verdeutlichen, wie der politische Transformationsprozess mit ökonomischen Reformen verschmolzen ist, in welchen die Privilegierten vergangener autokratischer Herrschaftsmuster ihre Privilegien zu verteidigen suchen. Privatisierungs- und Deregulierungsprozesse entfalten dabei Verteilungskonflikte zwischen den neuen Profiteuren marktwirtschaftlicher Ordnung und den potentiellen Verlierern staatsinterventionistischer Wirtschaftspolitiken genau wie Handelsliberalisierung und Kapitalbilanzöffnung Verteilungskonflikte zwischen den Gewinnern und Verlierern zunehmender Weltmarktintegration nach sich ziehen. Demokratisierungsprozesse stellt die an Reformprozessen beteiligten Akteure daher vor ein geradezu klassisches Problem kollektiven Handelns.

In vielen lateinamerikanischen Staaten wie auch in vielen anderen Entwicklungs- und Schwellenländern sind somit die Koordinationsanforderungen und die Verteilungskonflikte aufgrund tiefgreifender Transformationsprozesse angestiegen, ohne dass jedoch, wie in den meisten OECD-Ländern, eine diese Konflikte einhegende, stabile Ordnung existieren würde. Folglich besteht die Herausforderung darin, dass eine Reihe von – sich vielfach erstmals konstituierenden – Interessengruppen ihr Handeln unter der Bedingung von teils existentiellen Verteilungskonflikten dergestalt koordinieren muss, dass die resultierenden Spielregeln tatsächlich der Gemeinschaft und nicht einzelnen Sonderinteressen zu Gute kommen. Damit erhält die Kombination von Koordinationsproblemen und Verteilungskonflikten einen für Dilemmaspiele typischen Charakter. Spieltheoretisch formuliert (Grafik 3), kann an dessen Ende bei Nicht-Kooperation ein stabi-

les Nash-Gleichgewicht stehen, das sich in politischer Fragmentierung, Staatsversagen oder gar Staatserosion ausdrückt. Alternativ kann es zu einem Rückschritt in einen Zustand instabiler autoritärer Herrschaftsform kommen, wie dies etwa in Peru geschehen ist.

Grafik 3: Koordinations- und Dilemmaspiel mit Verteilungskonflikten

Spieler B Spieler A	Orientierung an Kg 1	Orientierung an Kg 2	Defektion
Orientierung an Kg 1	Kg 1 6/5	3/7	1/8
Orientierung an Kg 2	7/3	Kg 2 5/6	2/8
Defektion	8/1	8/2	2/2 N

N = Gleichgewicht

Kg = Kollektivgut

Zahlen = Nutzen von Spieler A/Spieler B

Anmerkung: Gehen wir davon aus, dass für zwei Akteure die Option besteht, unterschiedliche Formen eines gemeinsamen Regelwerkes zu errichten. Diese unterschiedlichen Spielarten können aus kollektiver Perspektive optimal sein (Kg 1 = 11, Kg 2 = 11). Doch die an der Erstellung beteiligten Akteure werden je nach entstehendem Regelwerk in unterschiedlicher Weise belastet. Die Etablierung eines neuen kollektiv gut verträglichen Standards geht entsprechend mit Verteilungskonflikten einher, da durch Wechsel zu einem kollektiv optimalen Standard Gewinner und Verlierer entstehen. Wenn keiner der beteiligten Akteure eine Umverteilung zu seinen Lasten akzeptiert bzw. nicht von einer dritten Instanz dazu gezwungen werden kann, dann wird keines der kollektiv gut verträglichen Optima (Kg 1; Kg 2) zu Stande kommen. Vielmehr wird im Extremfall analog zum Gefangenendilemma ein stabiles Nash-Gleichgewicht entstehen, in dem die beteiligten Akteure durch kurzfristige orientierte Strategien in eine aus kollektiver Sicht besonders suboptimale Situation geraten (2/2N).

Mit Blick auf Lateinamerika scheint das skizzierte Koordinations- und Dilemmaspiel mit Verteilungskonflikten auf den ersten Blick eine plausible Erklärung für die Phänomene defekter Demokratien und fragiler Staatlichkeit. Vor allem (aber nicht nur) im Andenraum begünstigte die Potenzierung von Koordinationsproblemen in einem Umfeld nicht-institutionalisierter Verteilungskonflikte Staatsversagen bzw. fragile Staatlichkeit. Diese Phänomene können insofern als Konsequenz der mangelhaften Bewältigung dieser spieltheoretisch formu-

liehbaren Herausforderungen genannt werden. In hybriden Regimen zwischen Diktatur und Demokratie oder defekten Demokratien erfolgt zwar kein Staatszerfall, doch etablieren sich (erneut) informale und illiberale Strukturen, die kleine exklusive Verteilungskoalitionen aus staatlichen und privaten Akteuren begünstigen und große Mehrheiten ausschließen. Hierbei wird der Effekt, den solche Defizite auf den ökonomischen Reformprozess haben, besonders offensichtlich, denn die etablierten Verteilungskoalitionen werden ihren Einfluss dazu nutzen, den wirtschaftlichen Reformprozess gemäß ihrer eigenen Interessen zu gestalten (Faust 2004).

Die oben eingeschlagene Perspektive erlaubt es zudem, zu erklären, warum es in vielen lateinamerikanischen Staaten so schwierig ist, Parteien und Verbände als Organisationen zu etablieren, die nicht nur sektorale oder regionale Sonderinteressen verfolgen, sondern dazu in der Lage sind, unterschiedliche Konfliktlinien in ein umfassendes und kohärentes Programm zu gießen und somit ihrer Aufgabe der Interessenaggregation zwischen Staat und Gesellschaft nachzukommen. Denn je stärker die Verteilungskonflikte und die Koordinationsprobleme in einem unsicheren Umfeld sind, desto stärker werden die Fliehkräfte sein, die auf solche Organisationen wirken. Gleichzeitig sind solche Organisationen jedoch unerlässlich für die Verarbeitung der an das politische System herangetragenen Bedürfnisse von Zivilgesellschaft und Individuen. Denn funktionierende demokratische Systeme bedürfen nicht nur einer regen Zivilgesellschaft, sondern auch Parteien, die dazu in der Lage sind, die spezifischen Interessen zivilgesellschaftlicher Organisationen zu einer umfassenden Programmatik zusammenzuführen. Mit der Akkumulation der Herausforderungen für kollektives Handeln jedoch sinkt die Wahrscheinlichkeit, dass Parteien dies gelingt und ein umfassend programmatisch, also eben nicht ein primär personalistisch und klientelistisch, geprägtes Parteien- und Verbändesystem entsteht. Damit wird *Governance* als Steuerungsprozess auf der intermediären Ebene nicht durch mehr oder weniger umfassende Gruppen "organisiert", die eher die kollektiven Auswirkungen von Regelreformen im Blick haben, sondern vielmehr durch eine Vielzahl divergierender Sonderinteressen. Werden die Präferenzen der Bürger über die Defekte der intermediären Ebene dergestalt gebrochen oder überhaupt nicht berücksichtigt, dann wird auch kein Staat entstehen, der den Anforderungen komplexer Reformpro-

zesse langfristig gerecht wird. Denn entweder wird der Staat zu schwach sein, um sich gegen die Sonderinteressen der Organisationen auf der intermediären Ebene durchzusetzen. Oder aber staatliche Akteure werden sich gleichsam mit diesen zu Verteilungscoalitionen verbünden und hierdurch die Prinzipien "guter" Regierungsführung beeinträchtigen.

Aus Tabelle 1 wird jedoch auch die existierende Heterogenität auf dem lateinamerikanischen Subkontinent ersichtlich, welche die deterministische Argumentation der vorherigen Absätze zumindest partiell relativiert. Wie der Vergleich aus Tabelle 1 verdeutlicht, sind eben nicht alle lateinamerikanischen Staaten in gleichem Umfang mit dysfunktionalen Parteiensystemen konfrontiert (Bodemer/Carreras 1997), genau wie die Probleme demokratischer Defekte und administrativer Qualität zwischen den einzelnen Staaten variieren. Hieraus kann die Frage nach den Ursachen für den unterschiedlichen Verlauf von Transformationspfaden abgeleitet werden. Greift man noch einmal auf die spieltheoretische Modellierung zurück, so lassen sich hieraus drei Faktoren für die Erklärung dieser Varianz herausarbeiten: Erstens münden Dilemmaspiele wie aus Grafik drei vor allem dann in suboptimale Nash-Gleichgewichte, wenn Akteure kurzfristige Zeithorizonte haben und im Extremfall davon ausgehen, dass die beschriebene Spielsituation sich nicht wiederholen wird. Gehen die Akteure hingegen von einer infiniten Wiederholung der Interaktionssituation aus, so werden die Anreize für nicht-kooperatives Verhalten deutlich geringer (Axelrod 1984). Zweitens wird der Anreiz zur Defektion durch die Intensität der Verteilungskonflikte bestimmt. Je stärker Umverteilungen im Zuge von Transformationsprozesse ausfallen, desto höher ist das Konfliktpotential bei der Etablierung umverteilungsintensiver Regulierung. Drittens schließlich kommt der Zahl der beteiligten Akteure eine große Bedeutung zu, da mit einer größeren Zahl von politischen Akteuren die Unsicherheit über die Aktionen der anderen steigt, was zu einer Reduktion des Erwartungshorizonts führt und damit unkooperatives Verhalten fördert.

Diese zunächst sehr abstrakt anmutenden Vermutungen lassen sich jedoch vergleichsweise gut auf den lateinamerikanischen Kontext übertragen. Konkret ergeben sich zwei plausible Einflussfaktoren, welche ein Erklärungsangebot für die Varianz der Transformationsprozesse in Lateinamerika geben. Erstens werden Transformationspro-

Tabelle 1: Qualität politischer Organisationen in Lateinamerika (ca. 1995-2005)

Land	Administrative Fähigkeiten des Parlaments	Unabhängigkeit der Justiz	Institutionalisierung des Parteiensystems	Nationalisierung des Parteiensystems	Programmatische Ausrichtung der Parteien	Qualität der öffentlichen Verwaltung
Argentinien	Gering	Gering	Mittel	Gering	Gering	Gering
Bolivien	Mittel	Gering	Gering	Mittel	Gering	Gering
Brasilien	Hoch	Mittel	Mittel	Gering	Gering	Hoch
Chile	Hoch	Hoch	Mittel	Gering	Hoch	Hoch
Kolumbien	Hoch	Mittel	Mittel	Gering	Gering	Hoch
Costa Rica	Mittel	Mittel	Mittel	Gering	Gering	Hoch
Dominik. Rep.	Gering	Mittel	Hoch	Hoch	Gering	Gering
Ecuador	Mittel	Gering	Gering	Mittel	Gering	Gering
El Salvador	Mittel	Mittel	Hoch	Hoch	Hoch	Hoch
Guatemala	Gering	Gering	Gering	Mittel	Gering	Gering
Honduras	Gering	Gering	Hoch	Hoch	Gering	Gering
Mexiko	Mittel	Mittel	Hoch	Mittel	Gering	Hoch
Nicaragua	Mittel	Gering	Hoch	Hoch	Hoch	Gering
Panama	Mittel	Gering	Hoch	Mittel	Gering	Gering
Paraguay	Mittel	Gering	Mittel	Mittel	Gering	Gering
Peru	Gering	Gering	Gering	Gering	Gering	Gering
Uruguay	Hoch	Hoch	Hoch	Hoch	Hoch	Hoch
Venezuela	Mittel	Gering	Gering	Gering	Gering	Gering

Quelle: Inter-American Development Bank (IDB) (2005). Auf Grundlage verschiedener Indizes wurde eine Einteilung durch die IDB in drei Kategorien vorgenommen. Hierbei beziehen sich die Ausprägungen lediglich auf einen intraregionalen Vergleich: so ist etwa die Merkmalsausprägung "hoch" demnach nicht für einen interregionalen Vergleich geeignet.

zesse durch eine gewisse historische Pfadabhängigkeit gekennzeichnet. Je stärker autoritäre Regime politische, kulturelle und ökonomische Rechte zu Gunsten autoritärer Verteilungskonkationen einschränkten, desto höher dürften die der politischen Transformation endogenen Verteilungskonflikte sein und hierdurch erfolgreiche politische Transformation behindern. Der variierende Grad an Privilegienvergabe in autoritären Regimen beeinflusst mithin die Intensität der Verteilungskonflikte in jungen Demokratien. Die autoritären Regime in Chile und Uruguay etwa waren durch ein geringeres Maß an ineffizienter Rentenwirtschaft gekennzeichnet als die meisten andinen Autokratien, wo politische, ökonomische und ethnische Unterdrückung vergleichsweise dominanter ausgefallen ist.

Zweitens dürfte die Anzahl des während des Transformationsprozesses parallel zu bewältigenden "Reformbaustellen" einen Einfluss auf die Intensität der Probleme kollektiven Handelns haben. Dort, wo etwa Demokratisierung mit umfassenden ökonomischen Reformen sowie mit umfassenden Reformen der Staatsstruktur (Dezentralisierung) einhergeht, wird die Anzahl der Verteilungskonflikte und die Anzahl der daran beteiligten Akteure zunehmen. Dies wiederum erschwert einen kooperativ ausgerichteten Koordinationsprozess bzw. die Einigung auf kollektiv gut verträgliche Spielregeln. Mit Blick auf den lateinamerikanischen Subkontinent kann diesbezüglich etwa konstatiert werden, dass vergleichsweise erfolgreiche Transformationsprozesse eher durch eine Sequenzierung wichtiger Transformationsprojekte gekennzeichnet waren. In Chile etwa folgte die Demokratisierung tiefgreifenden ökonomischen Reformen, und die Dezentralisierung folgte der Demokratisierung. In Uruguay folgten ökonomische Reformen wie auch die Dezentralisierung der Demokratisierung. Und für Costa Rica kann konstatiert werden, dass ökonomische Reformen und Dezentralisierungsbemühungen im Kontext einer stabilen demokratischen Ordnung stattfanden. Entscheidend dürfte insofern nicht die konkrete Abfolge einer bestimmten Sequenz sein, sondern vielmehr die Tatsache, dass eine Sequenz überhaupt stattfindet. Allerdings ist es aufgrund der starken Eigendynamik politischer Transformationsprozesse wohl nur sehr begrenzt möglich, eine bestimmte Abfolge von "Reformbaustellen" aktiv zu steuern.

Die beiden skizzierten Einflussfaktoren auf politische Transformation und damit auch auf sozioökonomische Entwicklung bilden natür-

lich kein umfassendes Erklärungsmodell. Beide konzentrieren sich jedoch auf die zentralen Herausforderungen politischer Transformation als Probleme kollektiven Handelns. Dort, wo die Erblast autokratischer Herrschaft durch eine geringere Privilegierung von Sonderinteressen gekennzeichnet ist, wo Reformprojekte in geeigneter Sequenz abgearbeitet werden können und wo die Organisationsfähigkeit zwischen den beteiligten Akteuren nicht extrem variiert, existieren in Lateinamerika gute Chancen für einen erfolgreichen, kollektiv gut orientierten Reformverlauf. Dort, wo dies nicht der Fall ist, dürfte auch für die Zukunft mit einem hohen Ausmaß an demokratischen Defekten und fragiler Staatlichkeit zu rechnen sein, mit den entsprechenden Implikationen für die sozioökonomische Entwicklung.

5. Ausblick

Die vorausgegangenen Ausführungen haben versucht zu zeigen, dass eine institutionenökonomische Perspektive nicht nur zentrale Zusammenhänge zwischen politischer Herrschaft und wirtschaftlicher Entwicklung herausarbeiten kann. Darüber hinaus bietet dieser Analyseansatz auch die Möglichkeit, die erfolgreichen Transformationsprozessen immanenten Herausforderungen darzustellen sowie die Varianz von Transformationserfolgen zu erklären. Für die (deutsche) Lateinamerikaforschung bieten sich in diesem Zusammenhang noch etliche Forschungslücken, die mit diesem Forschungsansatz bearbeitet werden können.

So wirken etwa politische Institutionen wie Wahlregime – aber auch die Kompetenzverteilung in Regierungen oder die spezifischen Arrangements fiskalischer und administrativer Dezentralisierung – als Anreize, welche kollektives Handeln erleichtern bzw. erschweren. In diesem Zusammenhang hat die Forschung über Wahlregime und den Zuschnitt exekutiver Kompetenzen bereits mehrfach dazu geführt, den Verlauf bestimmter Politikreformen erklären zu können. Zumindest in der deutschen politikwissenschaftlichen Lateinamerikaforschung sind darüber hinausgehende Versuche, eine solche Perspektive einzunehmen, jedoch immer noch eher Ausnahme als Regel. Schließlich muss sich die Entwicklungszusammenarbeit auch jenseits der Förderung von “guter” Regierungsführung immer stärker mit solchen Analysen beschäftigen. Mit dem Anstieg der Anzahl der in Reformen involvier-

ten Akteure und Reformbaustellen in Lateinamerika wird die Aufgabe einer modernen Entwicklungszusammenarbeit zunehmend darin bestehen, institutionelle Beratung auf die Lösung solcher Probleme kollektiven Handelns auszurichten. Will die Entwicklungszusammenarbeit einen erfolgreichen Beitrag hierzu leisten, dann steigen die Wissensanforderungen über die Konstellation von Akteuren sowie von formellen und informellen Institutionen in den zu bearbeitenden Politikfeldern. Eine institutionenökonomische Perspektive ist dabei am ehesten dazu in der Lage, die Komplexität politischer Prozesse zu erfassen, ohne dabei in Beliebigkeit zu verfallen oder bei bloßer Deskription zu verbleiben.

Literaturverzeichnis

- Avelino, George/Brown, David/Hunter, Wendy (2005): "The Effects of Capital Mobility, Trade Openness, and Democracy on Social Spending in Latin America, 1980-1999". In: *American Journal of Political Science* 49.3, S. 625-641.
- Axelrod, Robert (1984): *The Evolution of Cooperation*. New York.
- Bates, Robert (1998): "Institutions as Investments". In: Borner, Silvio/Paldam, Martin (Hrsg.): *The Political Dimension of Growth*. New York: St. Martin's Press, S. 3-19.
- Bodemer, Klaus (2001): "Entwicklungstheorien und Entwicklungspolitik". In: Mols, Manfred/Lauth, Hans-Joachim/Wagner, Christian (Hrsg.): *Einführung in die Politikwissenschaft*. Paderborn, S. 345-372.
- Bodemer, Klaus/Carreras, Sandra (1997): "Die politischen Parteien im demokratischen Transitions- und Konsolidierungsprozeß in Südamerika: Argentinien, Chile und Uruguay im Vergleich". In: Merkel, Wolfgang/Sandschneider, Eberhardt (Hrsg.): *Systemwechsel 3. Parteien im Transformationsprozeß*. Opladen: Leske + Budrich, S. 171-213.
- Borner, Silvio/Paldam, Martin (Hrsg.) (1998): *The Political Dimension of Growth*. New York: St. Martin's Press.
- Brown, David/Hunter, Wendy (2004): "Democracy and Human Capital Formation: Education Spending in Latin America, 1980 to 1997". In: *Comparative Political Studies*, 37.7, S. 842-864.
- Cardoso, Fernando E./Faletto, Enzo (1976): *Dependency and Development in Latin America*. Berkeley, Cal.
- Eichengreen, Barry (2002): *Financial Crisis – and what to do about them*. New York: Oxford University Press.
- Esser, Hartmut (2001): *Soziologie: Spezielle Grundlagen*, Band 6: *Sinn und Kultur*. Frankfurt a.M./New York: Campus.

- Faust, Jörg (2003): "Politische Herrschaft und wirtschaftliche Entwicklung: Lateinamerika in den 1990er Jahren". In: *PIN Politik im Netz* <www.politik-im-netz.com>, 4. Jg., Ausg. 21 (14.3.2006).
- (2004): "Finanzkrisen in jungen Demokratien". In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 4/04.
- (2006a): "Die Dividende der Demokratie – Politische Herrschaft und gesamtwirtschaftliche Produktivität". In: *Politische Vierteljahresschrift* 47.1, S. 62-83.
- (2006b): *Solow meets Dahl. Productivity and Democracy in Latin America, 1975-2000 (mimeo)*.
- Faust, Jörg/Lauth, Hans-Joachim/Muno, Wolfgang (2004): "Demokratisierung und Wohlfahrtsstaatlichkeit in Lateinamerika". In: Croissant, Aurel/Erdmann, Gero/Rüb, Friedbert (Hrsg.): *Wohlfahrtsstaatliche Politiken in jungen Demokratien*. Opladen: Leske + Budrich, S. 189-222.
- Haggard, Stephan/Kaufman, Robert R. (1995): *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton: Princeton University Press.
- Halperin, Morton/Siegle, Joseph T./Weinstein, Michael M. (2004): *The Democracy Advantage: How Democracies Promote Prosperity and Peace*. London: Routledge.
- Immergut, Ellen M. (1998): "The Theoretical Core of the New Institutionalism". In: *Politics and Society* 26.1, S. 5-34.
- Interamerican Development Bank (2005): *The Politics of Policies: Economic and Social Progress 2006 Report*. Washington, D.C.
- Kessler, Timothy (1998): "Political Capital: Mexican Financial Policy under Salinas". In: *World Politics* 51.1, S. 36-66.
- Kunz, Volker (1997): *Theorie rationalen Handelns – Konzepte und Anwendungsprobleme*. Opladen: Leske + Budrich.
- Merkel, Wolfgang et al. (2003): *Defekte Demokratie. Band 1. Theorie*. Opladen: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Mols, Manfred (1985): *Demokratie in Lateinamerika*. Stuttgart: Schöningh.
- Muno, Wolfgang (2005): *Reformpolitik in jungen Demokratien. Vetospieler, Politikblockaden und Reformkoalitionen in Argentinien, Uruguay und Thailand*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- North, Douglas C. (1992): *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung*. Tübingen: Siebeck & Mohr.
- O'Donnell, Guillermo (1994): "Delegative Democracy". In: *Journal of Democracy* 5.1, S. 55-69.
- O'Donnell, Guillermo/Schmitter, Philippe (1986): *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore/London: Johns Hopkins University Press.
- Olson, Mancur (1993): "Dictatorship, Democracy and Development". In: *American Political Science Review* 87.3, S. 567-576.
- (2000): *Power and Prosperity. Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*. New York: Basic Books.

- Olson, Mancur/Saarna, Naveen/Swamy, Anand (2000): "Governance and Growth. A simple Hypothesis Explaining Cross Country Differences in Productivity Growth". In: *Public Choice* 102.3, S. 341-364.
- Plümper, Thomas (2001): "Die Politik wirtschaftlichen Wachstums in autoritären Staaten". In: *Politische Vierteljahresschrift* 42.1, S. 79-100.
- Przeworski, Adam (1991): *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schamis, Hector E. (1999): "Distributional Coalitions and the Politics of Economic Reform in Latin America". In: *World politics: a quarterly journal of international relations* 51.2, S. 236-268.